

# İDARENİN YARGISAL DENETİMİNDE İNGİLTERE UYGULAMASI

Onur Karahanoğulları  
Prof. Dr., AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi

İDANLARI BİR  
BÖLÜMÜ, DEVLET İLE  
BİREY İLİŞKİSİNDEKİ  
UYUŞMAZLIKLARDA  
GÖREVLİYKEN, DİĞER  
BİR BÖLÜMÜ DE  
KİŞİLER ARASINDAKİ  
İLİŞKİLERDEN DOĞAN  
UYUŞMAZLIKLARDA  
GÖREVLİDİR.

## DİVANLAR (TRİBUNALS)

İngiltere’de idarenin yargısal denetimi, yarı yargısal-yönetimsel kurullardan başlayan ve üst başvurularla yargı sisteminin içinde sürdürülen bir yapıda örgütlenmiştir. İlk derecede denetim, “tribunal” sistemi ile yapılmaktadır. Divan olarak çevrilebilecek “tribunal”, yargı organı içinde örgütlenmiş mahkemeler (court) olmayıp; denetledikleri idareye karşı bağımsızlaştırılmış ve üyelerinin seçimi, yargıçların seçimine benzer yöntemle bağlanmış olsa da, idarenin içinde yer alan, yargısal yöntemler kullanarak ilgili olduğu idarenin kişilerle olan uyumsuzluklarını çözen kurumlardır.

“Panels”, “committees”, “tribunals”, “referees”, “adjudicators”, “commissioners”, “authority”, “board”, “agency” ve benzeri farklı adlarla ortaya çıkan çok sayıda denetim biriminin genel adıdır “tribunal”. Divan (tribunal) denetiminde, vergi ilişkisinden sosyal yardımlara, kira ilişkisinden siyasi sığınma istemlerine kadar, çok sayıda uyumsuzluk türü çözülmektedir. Divan (tribunal) sistemi, Üst Divan kurularak kademelendirilmiştir. Ayrıca divan sistemi içinde verilen kararlara karşı, üst mahkemelere (senior courts) başvuru olanağı sağlanarak, bu yapı, yargı sisteminin denetimine alınmıştır.

İdarenin yargısal denetimi, yarı yargısal/idari kurullardan başlamakta ve üst başvurularla, yargı sisteminin içinde sürdürülmektedir. Mahkeme sayılmasalar da, yargı bağımsızlığı tanınan divanların oluşumu ve işleyişine yönelik yeni düzenlemelerle, divan denetiminde yargısallaşma evrimi yaşanmaktadır. Artık, divanları ilgili oldukları hizmetin bakanlıkları örgütleyip finanse etmemekte, divanlar, Adalet Bakanlığı’na bağlı Mahkeme Hizmetleri birimince düzenlenmektedir.

Bu yapıları düzenlemek için 2007 yılında, “Tribunals, Courts and Enforcement Act (TCE Act 2007)” çıkarılmıştır. Bu yasa ile yeni bir idari yargı sistemi (administrative justice system) kurulduğu kabul edilmektedir.

Ortak hukuk (common law), ilke olarak, devlet ile bireyler arasındaki uyumsuzlukları çözmekle de görevlidir. Bununla birlikte, 20. yüzyılın sonundan başlayarak, bu uyumsuzlukların, idare içindeki kurullarca çözülmesi ve bunların kararlarına karşı, kanun yollarına başvuru yöntemi geliştirilmiştir. İngiliz sisteminde idari yargı, idarenin yürüttüğü hizmetlerden doğan uyumsuzlukların çözümü için kullanılan idari yöntemdir (administrative process). Büyük bölümü, geçen yüzyılda, “ad hoc” yasalarla, yani uyumsuzluk çözüm yöntemlerini düzenleyen genel bir yasa ile değil de, sözkonusu hizmeti düzenleyen yasalarla oluşturulmuş yapılardır. Günümüzde, yüze yakın olduğu sanılan bu yapıların kesin sayısı bilinmemektedir.



Divanların bir bölümü, devlet ile birey ilişkisindeki uyuşmazlıklarda görevliken, diğer bir bölümü de kişiler arasındaki ilişkilerden doğan uyuşmazlıklarda görevlidir. Örneğin, ev sahipleri ile kiracılar arasındaki ilişkileri çözen "Residential Property Tribunal Service", iş ilişkileriyle görevli "Employment Tribunals", telif haklarıyla ilgili "Copyright Tribunal" gibi. Bireyler arasındaki uyuşmazlıkları çözen bu divanlar da, İngiliz ortak hukuk ilkeleriyle değil, kamu hukuku ile düzenlendiği için idare hukuku kapsamında değerlendirilmektedir. Kişiler arasındaki iktisadi ilişkilere kamu hukukunun uygulandığını görmek, İngiltere'de, kamu hukuku - özel hukuk ayrımının bulunmadığını sananlar için şaşırtıcıdır. Türk hukukunda, idarenin, kamu hizmeti yürütürken, özel girişimcilerle ve

Land Tribunal", "School Admissions and Exclusion Appeal Panels", "Sea Fish Licence Tribunal" örnek gösterilebilir. Örneklerde, "tribunal" dışında adlar dikkat çekmektedir. Adlarından da anlaşılacağı üzere, örneklerdeki divanlar; sosyal güvenlik, çocuk desteği, ceza soruşturmasından kaynaklan zararların giderimi, gelir vergisi, göç, sığınma, ruh sağlığı, kamulaştırmalarda bedel (adından anlaşılabilir), okullara kayıt ve okuldan atılma, balıkçılık ruhsatı konularında, idare ile bireyler arasında doğan uyuşmazlıkları çözmektedir.

Divanlara, 2014 yılında, 96.000 başvuru olmuştur. Bu sayıya, genel rejimden farklılaşan, kimi divanlara yapılan başvurular dahil değildir. 2014 yılında 340.374 dosya, karara bağlanarak veya diğer suretle (uzlaşma, feragat vb.) kapanmıştır. 2014 yılı sonunda, mevcut dosya sayısı 356.400'dür. Dosyanın mahkemeye girişinden kararın tebliğine kadar geçen ortalama süre 23 haftadır.

## DİVAN YARGIÇLARI

Divan üyeleri, hukukçulardan, ilgili alanın uzmanlarından veya meslek mensubu olmayan kişilerden oluşabilir. Divanlarda görev alanlar, yargıç olarak adlandırılmaktadır.

2007 reformundan sonra, divanlara atamalar, yüksek yargıçları atayan "Judicial Appointments Commission"nın önerisi üzerine, adalet bakanınca yapılmaktadır. Mahkeme tarzı atamalar, divan üyelerine daha fazla bağımsızlık vermekte ve onları yüksek yargıçlara benzetmektedir.

## KİŞİLER ARASINDAKİ İKTİSADİ İLİŞKİLERE KAMU HUKUKUNUN UYGULANDIĞINI GÖRMEK, İNGİLTERE'DE, KAMU HUKUKU - ÖZEL HUKUK AYRIMININ BULUNMADIĞINI SANANLAR İÇİN ŞAŞIRTICIDIR.

kullanıcılarla kurduğu ilişkileri saran kamu hukuku biçimlerinin, artık, aşıldığına ilişkin bir sanı ege-menken; ortak hukuk sisteminde, kişiler arasındaki iktisadi ilişkilerin hukuksal biçimlerine, kamu hukuku güçlü biçimde girmektedir.

Tüm çeşitliliklerine karşın, divanlar için şu ortak özellikler saptanabilir: Devletle birey veya bireyler arasındaki uyuşmazlıkları çözer, kararları bağlayıcıdır, hukuka uygunluk denetimi yapar, özel yetkilidir ve mahkeme değildir.

Devlet ile bireyler arasındaki uyuşmazlıkları çözen divanlara "Social Security and Child Support Appeals Tribunal", "Criminal Injuries Compensation Appeals Panel", "Commissioners of Income Tax", "Asylum and Immigration Tribunal", "Mental Health Review Tribunal",

## KANUNYOLU: DİVANLARDAN MAHKEMELERE

İdarenin denetimin ilk aşaması, yarı yargısal divanlarda gerçekleşir ve kanun yolu aşamaları ile ortak hukuk mahkeme sistemi içine girer.

Divanlara başvurmuş olanlar, burada sonuç elde edemeyince, divan kararı aleyhine, kararın hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle, Üst Divan'a (İdari Başvurular Dairesi'ne) başvurabilirler (to appeal). Üst Divan (Upper Tribunal), aynı zamanda İdari Başvurular Dairesi (Administrative Appeals Chamber) olarak adlandırılmaktadır. Üst Divan kurulmadan önce, kanun yolu başvuruları, Yüksek Adliye Mahkemesi Kral Kurulu İdare Mahkemesi'ne yapılmaktaydı. İdare Mahkemesi'nin iş yükünü azaltmak amacıyla Üst Divan kuruldu. İlke olarak, divan kararlarına karşı Üst Divan'a başvurulmadan, Yüksek Adliye Mahkemesi Kral Kurulu İdare Mahkemesi'ne başvuru yapılamamaktadır.

Üst Divan (İdari Başvurular Dairesi) hükümetten bağımsızdır. Başvuru, ön kabul (başvuru izni) alma koşuluna bağlıdır. Kararı vermiş olan divandan, yirmi sekiz gün



içinde başvuru izni almak gerekir. Üst Divan'a başvuru süresi, izinden itibaren bir aydır. İlk divan, başvuru izni vermezse, izin için doğrudan Üst Divan'a başvurulabilir. Başvurucu Üst Divan'ndan da (İdari Başvurular Dairesi) sonuç alamazsa, üst mahkemelere başvurabilir. Bu durumda, artık, divan değil, mahkeme söz konusudur. Bu kanun yolu başvurusu için de Üst Divan'dan bir ay içinde izin almak gerekir. İzin alınmazsa, izin için doğrudan üst mahkemeye başvurulur.

Üst mahkemeler; Kuzey İrlanda, İskoçya ve İngiltere-Galler için ayrıdır. İngiltere-Galler için İngiltere ve Galler Temyiz Mahkemesi, Üst Divan (İdari Başvurular Dairesi) kararlarına karşı kanun yolu merciidir. Süre, izin aldıktan sonra yirmi sekiz gündür.

## ÜST MAHKEMELER VE YÜKSEK MAHKEME

Divanlardan ve Üst Divan'dan verilen kararların kanun yolunu anlayabilmek için üst mahkemeler sistemini kısaca ele almamız gerekir.

Tüm yargı sisteminin tepesinde 2005 Anayasa reformu ile kurulmuş, en üst temyiz mercii olan "Supreme Court" yer alır. "Supreme Court", İngiltere ve Galler'deki hemen hemen tüm davalar için en üst temyiz merciidir.

"Supreme Court", yüksek mahkeme olarak çevrilebilir. Bununla birlikte, altında yer alan iki mahkeme, "Court of Appeal" ve "High Court of Justice", "senior courts" olarak adlandırılmaktadır. Dikkat edilirse, bu mahkemelerden birinin adında "high (yüksek)" yer almaktadır. Bu durumda "Supreme Court", anayasa hukukçularının kullandığı gibi yüce mahkeme olarak da çevrilebilir. Altında yer alanlara ise yüksek mahkeme denilebilir. Ancak "yüksek mahkeme" bir terimdir. Bir yargı düzeninin en son karar mercii, o yargı düzenindeki mahkemelerin kararlarını yargılayabilecek en üst mahkeme anlamına gelir. Yüce mahkeme tamlamasının ise böyle bir terim anlamı yoktur. Bu durumda "Supreme Court of the United Kingdom", Birleşik Krallık Yüksek Mahkemesi olarak çevrilmelidir. "Senior Courts of England and Wales", İngiltere ve Galler Üst Mahkemeleri; "Court of Appeal", Temyiz Mahkemesi; "High Court of Justice", Yüksek Adliye Mahkemesi olarak karşılanabilir.

İstinaf ile temyiz arasında ayrıma gidilmeksizin "appeal" terimi kullanılmaktadır. Bununla birlikte, üst mahkemelerin ve yüksek mahkemenin görevleri ve kanun yolu yöntemleri incelendiğinde, terim karşılığı bulunmasa da, istinaf ve temyiz ayrımı bulunduğu görülmektedir.

Mahkeme örgütlenmesinin idarenin yargısal denetimine ilişkin yönü, divanlarda (tribunals) görülen davalarda

verilen kararların, kanun yolu için ayrı bir üst mahkeme örgütlenmesinin bulunmamasıdır. Temyiz Mahkemesi ve Yüksek Mahkeme, gerek ortak hukuk ve gerekse kamu hukuku davalarında kanun yolu merciidir. Bununla birlikte, Yüksek Adliye Mahkemesi'nin içinde İdare Mahkemesi (Administrative Court) bölümü bulunmaktadır.

Adı mahkeme olmakla birlikte "Administrative Court", Yüksek Adliye Mahkemesi'nin bir dairesidir. Aşağıdaki 2015 yılına ait tablo, resmi kaynaktan alınmıştır. Tablonun başlığı "The High Court of England and Wales"dir. Dikkat edilirse "Justice" sözcüğü yer almamaktadır. Mahkeme iki biçimde de adlandırılmaktadır.

Yüksek Adliye Mahkemesi üç kuruldan oluşmaktadır: Kral/Kraliçe Kurulu, Adliye Kurulu ve Aile İşleri Kurulu. İdare Mahkemesi, Kral Kurulu'nun bir dairesidir. Kurullar arasında görev dağılımı, karmaşık ve geçişkendir. Kral Kurulu yargıçları, özel olarak Adliye Kurulu'na bırakılmış olanlar dışındaki, ortak hukuk sözleşme ve tazminat uyuşmazlıklarına bakarlar. Ayrıca Kral Kurulu yargıçları, önemli ceza davalarında görevlidirler, bunun için ülkeyi dolaşırlar.

## YÜKSEK ADLİYE MAHKEMESİ KRAL KURULU İDARE MAHKEMESİ

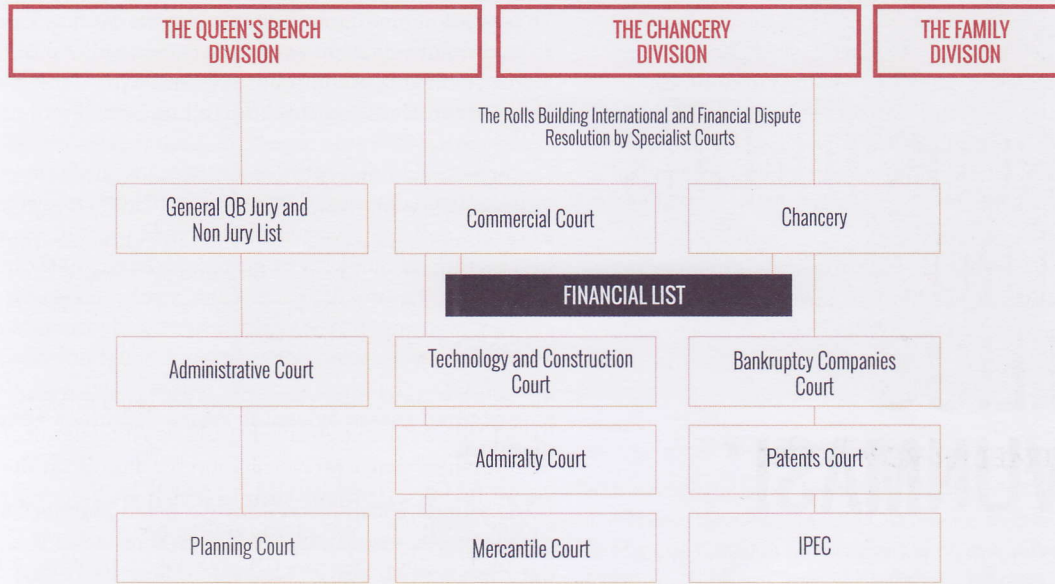
İdare Mahkemesi, Kral Kurulu'nun bir dairesidir. Hem adli hem cezai görevleri vardır. Ceza davalarında da, temyiz ve yargısal denetim mercii olarak görevleri vardır. Arama kararlarının ve sınır dışı etme kararlarının denetimini gerçekleştirir. "Habeas Corpus" başvurularında, seçimlere ilişkin konularda, terörizmle mücadeleyle yönelik alınan kararların denetiminde vb. konularda yetkilidir. Planlama kararlarına ilişkin denetim yapan Planlama Mahkemesi de, İdare Mahkemesi içinde bir alt diredir.

Kral Kurulu yargıçları, yirmi dört saat görev yaparlar. Kral Kurulu İdare Mahkemesi de, yirmi dört saat görev yapacak biçimde örgütlenmiştir. Normal işgünü dışındaki başvuruların kabul edilebilmesi için durumun aciliyetinin ve neden gün içinde başvurulamamış olduğunun gerekçelendirilmesi gerekir. Londra'da, Adliye Mahkemesi'nin içinde yer almakla birlikte, İdare Mahkemesi'nin; Cardiff, Bristol, Birmingham, Leeds ve Manchester'da bölge merkezleri vardır. Mahkemenin işlerinin yüzde yirmisi buralarda görülür.

Yüksek Adliye Mahkemesi Kral Kurulu İdare Mahkemesi, İngiltere ve Galler'de merkezi ve yerel yönetimlerin, düzenleyici kurulların, disiplin kurullarının, alt mahkeme ve divanların ve kamu işlevi yerine getiren tüm diğer kamu hukuku birimlerinin işlemlerinin ve hareketsizliklerinin hukuksal denetimiyle görevlidir. Yani hem bir ilk derece hem de kanun yolu merciidir.



## THE HIGH COURT OF ENGLAND AND WALES



**TÜM ÇEŞİTLİLİKLERİNE  
KARŞIN, DİVANLAR İÇİN  
ŞU ORTAK ÖZELLİKLER  
SAPTANABİLİR:  
DEVLETLE BİREY VEYA  
BİREYLER ARASINDAKİ  
UYUŞMAZLIKLARI ÇÖZER,  
KARARLARI BAĞLAYICIDIR,  
HUKUKA UYGUNLUK  
DENETİMİ YAPAR,  
ÖZEL YETKİLİDİR VE  
MAHKEME DEĞİLDİR.**

Kanun yolu görevleri, divan kararlarına karşı başvuru mercii olarak Üst Divan'ın kurulmasıyla azalmıştır. İlke olarak, divan kararlarına karşı, Üst Divan'a başvurmadan, Yüksek Adliye Mahkemesi Kral Kurulu İdare Mahkemesi'ne başvurma olanağı bulunmamaktadır. Bununla birlikte, divandan veya Üst Divan'dan ön izin alınamaması durumunda, izin için doğrudan İdare Mahkemesi'ne başvurulabilir.

Yüksek Adliye Mahkemesi Kral Kurulu İdare Mahkemesi, yargısal yöntemler kullanır." The Procedure of Judicial Review", katı süre ve yöntem kurallarıyla, ortak hukuk yöntem-kurallarından ayrılmaktadır. Kesin süreleri vardır ve başvuru yapılabilmesi için haklı savların bulunduğu ortaya konularak, İdare Mahkemesi'nden ön kabul alma zorunluluğu bulunmaktadır.

Yüksek Adliye Mahkemesi Kral Kurulu İdare Mahkemesi, kimi idari işlemler üzerinde doğrudan yargısal denetim gerçekleştirmekte ve büyük çoğunlukla da, idareyi denetleyen divanların kararlarına karşı başvuru kanun yolunda, bunların kararlarının yargısal denetimini gerçekleştirmektedir. Bu durumda "tribunal"larda gerçekleştirilen denetim, teknik anlamda bir "judicial review" değildir (İstisnai olarak, kimi divanlarda da yargısal denetim yetkisi vardır. Örneğin, "Immigration and Asylum Chamber", göç kararlarının yargısal denetimini gerçekleştirir).

Yüksek Adliye Mahkemesi Kral Kurulu İdare Mahkemesi'nin yargısal denetimi gelişkindir. Yargısal denetim (judicial review), kararın, yerinde olup olmadığına ilişkin bir denetim değil; kararın, idarenin yetkisi içinde olup olmadığına ilişkin bir denetimdir. Yargısal denetim, idarenin, takdir yetkisini; usa veya hukuka aykırı (unreasonably or unlawfully) kullanıp kullanmadığına, karar alınırken uygulanan yöntemin adil olup olmadığına veya varılan sonucun insan haklarını ihlal edip etmediğine ilişkin bir denetimdir. Yerindelik denetimi yasağı, yargısal denetimin bu kapsamıyla gerçek sınırlarına çekilmiştir. Özellikle ussalık (reasonableness) denetimi, adil yöntem (fair procedure) denetimi ve insan hakları ölçütü, etkili yargısal denetim olanağı sunmaktadır.